

ENVIRONNEMENT
FINANCES ET
ECONOMIE
FISCALITÉ
ILE-DE-FRANCE
INTERNATIONAL
QUESTIONS
JURIDIQUES
EMPLOI
AFFAIRES
SOCIALES
SIMPLIFICATIONS
ADMINISTRATIVES
VILLE ET
COMMERCE
CONCURRENCE
CRÉATION
D'ENTREPRISE
ENVIRONNEMENT
FINANCES
ET ECONOMIE
FISCALITÉ
ILE-DE-FRANCE
INTERNATIONAL
QUESTIONS
JURIDIQUES
EMPLOI AFFAIRES
SOCIALES
SIMPLIFICATIONS
ADMINISTRATIVES
VILLE ET
COMMERCE
CONCURRENCE
CRÉATION
D'ENTREPRISE
ENVIRONNEMENT
FINANCES
ET ECONOMIE
FISCALITÉ
ILE-DE-FRANCE
INTERNATIONAL
QUESTIONS
JURIDIQUES
EMPLOI AFFAIRES
SOCIALES

Pour la suppression du privilège des créanciers fiscaux et sociaux

Rapporteur Monsieur Jérôme FRANTZ
4 octobre 2012



Chambre de commerce
et d'industrie de Paris

Pour la suppression du privilège des créanciers fiscaux et sociaux¹

Rapport présenté par Monsieur Jérôme FRANTZ
au nom de la Commission du droit de l'entreprise
et adopté par le Bureau du 4 octobre 2012

Avec la collaboration de l'OCED et du département de droit civil et commercial, à la Direction générale adjointe chargée des études, de la prospective et de l'innovation.

Chambre de commerce et d'industrie de Paris
27, avenue de Friedland
F - 75382 Paris Cedex 8
<http://www.etudes.ccip.fr>

Registre de transparence
N° 93699614732-82

¹ Les développements qui suivent sont le fruit d'échanges menés au sein d'un groupe d'experts composé de : Michel GERMAIN, Professeur, Président du Comité scientifique de l'OCED ; Patrick CANET, Mandataire judiciaire ; Henri CHRQUI, Administrateur judiciaire ; Alain LIENHARD, Directeur éditorial DALLOZ ; Anne OUTIN-ADAM, Directeur du pôle de politique législative et juridique de la CCIP et Claudine ALEXANDRE-CASELLI, Rédacteur en chef de La Lettre de l'OCED.

1.	ÉTAT DES LIEUX	5
1.1	UNE REGLEMENTATION FRANÇAISE...	5
1.2	... AUJOURD'HUI ISOLEE	5
2.	PROPOSITIONS DE LA CCIP	5
2.1.	A TITRE PRINCIPAL : LA SUPPRESSION DU PRIVILEGE ACCOMPAGNEE D'UN GARDE-FOU	5
2.2.	A TITRE SUBSIDIAIRE : LE MAINTIEN DU PRIVILEGE ACCOMPAGNE D'AMENAGEMENTS	7

La suppression du privilège des créanciers fiscaux et sociaux dans le cadre des procédures collectives est une question récurrente et celle-ci avait d'ailleurs resurgi à l'occasion de la campagne présidentielle². La CCIP et l'OCED ont alors décidé conjointement de s'engager dans une réflexion sur ce sujet dont l'actualité et l'importance ont été confirmées par le dépôt d'une récente proposition de loi³.

On rappellera que le privilège du Trésor public couvre les sommes dues au titre de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, de la taxe sur les salaires, de la cotisation foncière des entreprises et des taxes annexes, des taxes sur le chiffre d'affaires, des contributions indirectes ainsi que des droits de douane. Le postulat sur lequel repose ce privilège tient pour l'essentiel au caractère collectif de l'intérêt qu'il défend : les créances du Trésor public sont censées profiter à l'ensemble des contribuables. Sur ce fondement, il en résulte qu'elles sont recouvrées avant toutes les autres. Ce privilège est général, de sorte qu'il s'étend à l'ensemble de l'actif mobilier du débiteur. Il s'exerce en outre aussi bien lorsque celui-ci est *in bonis*, qu'en cas de procédure collective l'affectant, pour autant qu'il fasse l'objet d'une inscription en bonne et due forme.

Au demeurant, la problématique du privilège du Trésor, qui va de paire avec celle relative au privilège équivalent d'autres créanciers publics, s'inscrit nécessairement dans une réflexion plus générale portant sur le traitement de l'ensemble des créanciers.

Face aux multiples enjeux en présence, la CCIP entend prendre position car le contexte de crise économique impose une évolution en la matière. Après avoir dressé l'état des lieux des privilèges des créanciers fiscaux et sociaux (I), seront exposées les propositions de la CCIP pour la suppression du privilège des créanciers fiscaux et sociaux (II).

² V. notamment la récente prise de position de la CGPME, *Propositions de la CGPME pour la croissance et la compétitivité des PME*, mai 2012, p. 38-39.

³ Proposition de loi de M. Jean-Jacques GUILLET visant à mettre fin au privilège du Trésor en cas de faillite d'entreprise, n° 185, déposée le 12 septembre 2012.

1. État des lieux

1.1 Une réglementation française...

On peut distinguer les problématiques résultant de l'existence d'un privilège des créanciers fiscaux et sociaux en fonction des différentes situations dans lesquelles l'entreprise est susceptible de se retrouver :

- ▶ si l'entreprise est *in bonis* ou simplement en prévention (mandat *ad hoc* ou conciliation), le problème réside principalement dans l'inscription du privilège, autrement dit dans la **révélation publique de ses difficultés de paiement**, qui peut nuire au crédit de l'entreprise. Cette inscription est en principe obligatoire pour le fisc ou l'URSSAF. Néanmoins, ces derniers peuvent déroger à cette règle lorsque le débiteur respecte un plan d'apurement échelonné de sa dette ainsi que ses obligations fiscales courantes ;
- ▶ si l'entreprise est en procédure collective, la problématique porte sur les conséquences de la réalisation même du privilège. **En sauvegarde ou en redressement judiciaire, on peut constater une neutralisation de fait du privilège du fisc et de l'URSSAF qui sont traités à égalité avec les autres créanciers.** En revanche, **en liquidation judiciaire, la mise en œuvre du privilège prend tout son sens. Concrètement, le produit de la vente des actifs du débiteur est réparti entre ses différents créanciers, en fonction de leur rang.** Il apparaît ainsi que dans un certain nombre d'affaires, après paiement du superprivilège des salariés et des frais de justice, il reste à distribuer des montants parfois substantiels qui vont être *in fine* largement absorbés par le fisc et l'URSSAF.

1.2 ... aujourd'hui isolée

Si l'on examine la situation qui prévaut dans quelques États voisins, le maintien d'un privilège pour les créanciers publics, tels que le Trésor ou l'URSSAF, place la France dans une position singulière.

- ▶ Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de son Code de l'insolvabilité (*Insolvenzordnung*) en 1999, **l'Allemagne a supprimé le privilège du Trésor et des organismes sociaux**, à l'exception du cas très restreint des créances fiscales naissant entre la date du dépôt de bilan et l'ouverture de la procédure collective.
- ▶ De même, au **Royaume-Uni**, l'adoption en 2002 de l'*Enterprise Act* a débouché sur un **quasi-abandon** des droits prioritaires de la Couronne pour préserver les droits des créanciers privés chirographaires.
- ▶ Enfin, **en Belgique**, la loi sur la continuité des entreprises de 2009 prévoit que dans le cadre d'un plan de réorganisation de l'entreprise, **les créances fiscales sont désormais des créances sursitaires ordinaires** (équivalent de nos créances chirographaires), si bien que le Trésor se trouve depuis lors placé sur un pied d'égalité avec les autres créanciers. Au-delà, on doit même remarquer que le privilège du Trésor n'y fait l'objet d'aucune inscription.

2. Propositions de la CCIP

La CCIP préconise, à titre principal, la suppression du privilège des créanciers fiscaux et sociaux tout en l'accompagnant d'un garde-fou (2.1). Si cette voie ne devait pas être retenue par les pouvoirs publics, elle considère que le maintien de cette garantie devrait, pour le moins, être subordonné à certains aménagements afin d'en corriger les inconvénients les plus dommageables et injustifiés (2.2).

2.1. A titre principal : la suppression du privilège accompagnée d'un garde-fou

Si de nombreuses raisons justifient que l'on abandonne le privilège des créanciers fiscaux et sociaux (2.1.1.), il n'en demeure pas moins qu'une telle modification du droit positif devrait s'accompagner parallèlement de la mise en place d'un garde-fou (2.1.2.)

2.1.1. Arguments motivant une demande de suppression

La CCIP estime qu'il y a lieu de supprimer le privilège des créanciers fiscaux et sociaux, tout particulièrement dans le cadre d'une procédure collective, pour les principaux motifs suivants :

- Premièrement, le maintien du privilège constitue désormais une **exception française**. On ne peut pas ignorer les évolutions récentes en cette matière (*v. supra*) corrélatives à la tendance marquée des États de vouloir ménager le sort des créanciers privés, dont la protection se révèle tout autant essentielle que le sort du fisc.
- Deuxièmement, cette suppression contribuerait de manière directe à la **diminution du risque de propagation des difficultés** de l'entreprise insolvable à ses fournisseurs, ce qui serait d'ailleurs, de manière indirecte, profitable au fisc et à l'URSAFF : les impayés fiscaux et sociaux en seraient allégés d'autant, au bénéfice de la collectivité.

Plus généralement, dans un contexte de tarissement du crédit, qui n'est pas près de s'inverser en raison notamment de l'évolution des normes prudentielles auxquelles sont soumis les établissements bancaires, il est essentiel que les partenaires financiers des entreprises puissent limiter autant que possible le risque de défaut. Or, le privilège des créanciers fiscaux et sociaux constitue un **dispositif qui exerce un effet restrictif sur le financement** des entreprises, en dissuadant leurs partenaires financiers, et notamment les banques, d'apporter du crédit pour leurs projets de développement.

2.1.2. Garde-fou proposé

Compte tenu de l'impact politique et économique que risque d'avoir la suppression du privilège, il est **indispensable** d'y adjoindre des mesures permettant de conserver un dispositif d'alerte.

► Conserver un mécanisme d'alerte

L'inscription des créances fiscales et sociales bénéficiant du privilège, condition pour que les créanciers publics puissent s'en prévaloir lors d'une procédure collective, joue un **rôle d'alerte** non négligeable dans le cadre de la détection des difficultés.

La suppression du privilège ne devrait pas empêcher le maintien d'un tel rôle. On peut ici s'inspirer de **ce qui se pratique en Belgique**. Dans cet État, le privilège du Trésor ne fait l'objet d'aucune publicité. Néanmoins, dès lors qu'une Chambre d'enquête commerciale, dont la mission est de détecter les entreprises confrontées à des difficultés, a ouvert un dossier, le recueil de l'information auprès du fisc est automatique et automatisé (il en va de même pour l'ONSS, équivalent belge de l'URSSAF). L'information relative au privilège du Trésor remonte ainsi de manière totalement confidentielle.

2.2. A titre subsidiaire : le maintien du privilège accompagné d'aménagements⁴

En cas de maintien du privilège des créanciers publics, il est impératif, *a minima*, de corriger certains effets préjudiciables aux entreprises du régime actuel. La CCIP propose dans ce cadre de modifier tant l'assiette du privilège (2.2.1.) que les règles relatives à son inscription (2.2.2.).

2.2.1. Sur l'assiette du privilège

L'assiette du privilège couvre aujourd'hui sans réelle justification les majorations et pénalités de retard, ce d'autant plus que celles-ci font l'objet d'une annulation en sauvegarde et en redressement judiciaire. La CCIP considère que le privilège devrait ainsi être exclu pour ces majorations et pénalités de retard. Il en résulterait les modifications législatives suivantes :

- ▶ **Écarter dans l'article L 243-4 du Code de la sécurité sociale, la mention relative aux majorations et pénalités de retard :**
« ~~Le paiement des cotisations et des majorations et pénalités de retard~~ est garanti pendant un an à compter de leur date d'exigibilité, par un privilège sur les biens meubles du débiteur, lequel privilège prend rang concurremment avec celui des gens de service et celui des salariés établis respectivement par l'article 2331 du code civil et les articles L. 625-7 et L. 625-8 du code de commerce.
~~Le paiement des cotisations et des majorations et pénalités de retard~~ est également garanti, à compter du 1er janvier 1956, par une hypothèque légale en exécution des prescriptions applicables en matière de publicité foncière.
- ▶ **Supprimer l'article 1929 *sexies* du CGI, celui-ci étendant le privilège aux majorations et pénalités de retard dans les mêmes conditions et au même rang que le principal.**

2.2.2. Sur l'inscription du privilège

En dépit des progrès très significatifs résultant des modifications apportées depuis la loi du 26 juillet 2005, plusieurs difficultés subsistent :

- ▶ La première tient au fait que **l'absence d'inscription du privilège** n'est qu'une faculté pour le fisc et l'URSSAF en présence d'un plan d'apurement échelonné de la dette, **alors même que l'entreprise respecte bien l'échéancier** pour les montants négociés.
- ▶ La deuxième résulte de ce qu'en cas de **non-paiement** des dettes fiscales et/ou sociales de l'entreprise pendant plusieurs mois, le fisc et l'URSSAF sont tenus de prendre une inscription pour préserver à l'avenir leur privilège. Surtout, ils ne peuvent revenir sur une telle inscription alors qu'un plan d'apurement échelonné a finalement été négocié avec l'entreprise débitrice.
- ▶ La troisième provient de **l'inscription des créances fiscales et sociales en cas de redressement faisant suite à un contrôle, l'inscription se faisant pour l'intégralité du montant réclamé alors même qu'une contestation peut être en cours et que le montant pourra ensuite être réduit.**

⁴ A ce stade de la réflexion, a été notamment consulté Jean Hue, ancien Directeur adjoint de l'URSSAF de Paris-Région parisienne.

Pour chacun de ces points, la CCIP formule les propositions d'amélioration suivantes :

- ▶ **Dès l'instant où un plan d'apurement échelonné de la dette est négocié, écarter radicalement toute possibilité d'inscription du privilège** par le fisc ou l'URSSAF, afin de préserver la confidentialité des difficultés de l'entreprise concernée.
 - ➔ D'où la **modification** proposée de l'article L 243-5 du Code de la sécurité sociale, alinéa 2 :
*« Toutefois l'organisme créancier **ne peut** inscrire ces créances lorsque le débiteur principal respecte un plan d'apurement échelonné de sa dette.
Dès que le plan est dénoncé, l'organisme créancier doit procéder à l'inscription dans un délai de 2 mois. »*

- ▶ **Énoncer l'obligation pour le fisc ou l'URSSAF de supprimer l'inscription du privilège, dès lors que celle-ci serait intervenue avant la conclusion d'un plan d'apurement de la dette.**
 - ➔ D'où la modification proposée de l'article L 243-5 du Code de la sécurité sociale, dans lequel serait **inséré un alinéa 2 bis** :
*« Si l'inscription est déjà intervenue avant la conclusion d'un plan d'apurement, l'organisme créancier doit procéder à la radiation de cette inscription.
Dès que le plan est dénoncé, l'organisme créancier doit procéder à l'inscription dans un délai de deux mois. »*
 - ➔ Pour l'article 1929 quater 4. du CGI, il faudrait **insérer un alinéa 3** rédigé de manière identique que précédemment.

- ▶ **Exclure l'inscription du privilège tant que l'organisme visé n'a pas pris position en cas de contestation formée par l'entreprise, à l'exception du cas du travail dissimulé.**
 - ➔ D'où la modification proposée de l'article L 243-5 du Code de la sécurité sociale, dans lequel serait **inséré un alinéa 2 ter** :
*« De même l'organisme créancier ne peut inscrire les créances résultant d'un contrôle organisé en application de l'article L.243-7 et qui fait l'objet d'une contestation judiciaire, sauf si le redressement résulte de l'infraction mentionnée à l'article 8221-1 du code du travail.
Dès que l'organisme obtient une décision de justice définitive validant sa créance, l'inscription de privilège doit intervenir dans un délai de 2 mois. »*
 - ➔ Pour l'article 1929 quater 4. du CGI, il faudrait **insérer un alinéa 4** :
*« De même l'organisme créancier ne peut inscrire les créances résultant d'un contrôle organisé et qui fait l'objet d'une contestation judiciaire.
Dès que l'organisme obtient une décision de justice définitive validant sa créance, l'inscription de privilège doit intervenir dans un délai de 2 mois. »*

Directeur de la publication : Pierre TROUILLET
CCIP - 27 avenue de Friedland - 75 382 Paris cedex 08
Rapports consultables ou téléchargeables sur le site :
www.ccip.fr
Dépôt légal : octobre 2012
ISSN : 0995-4457 – Gratuit

